

Mariana Llanos

## Über Gesetze und Dekrete: Eine Neuinterpretation der Beziehungen zwischen Präsident und Kongress im Argentinien der 90er Jahre\*

Die Konzentration der politischen Macht im Bereich der Exekutive gilt als eines der entscheidenden Merkmale des politischen Systems Argentiniens während der neunziger Jahre. Begriffe wie Unilateralismus, Dezionismus, Dekretismus, präsidentieller Cäsarismus, hobbesianischer Stil, personalistischer Stil und andere sollen die deutliche Tendenz von Präsident Carlos Menem ausdrücken, Entscheidungen in seinem eigenen Wirkungsbereich zu zentralisieren.<sup>1</sup> Gleichzeitig hat man einen Mangel an Kompetenzen und einen Autonomieverlust von Legislative und Judikative beklagt. Die Verlagerung der Machtbalance hin zur Exekutive habe zu einer Unterordnung der anderen Verfassungsorgane sowie zu einer Reduzierung ihrer Kompetenzen auf ein Minimum geführt.

Einige Autoren betrachten die Regierung von Carlos Menem als symptomatisch für einen großen Teil der im argentinischen *Hyperpräsidentialismus* (Nino 1996: 165-170) auftretenden Fehlfunktionen. Dabei handelt es sich um ein bereits aufgrund der Verfassungsbestimmungen mit großer Machtfülle ausgestattetes Präsidentenamt, dessen Macht noch zusätzlich durch die dem demokratischen Prozess innewohnende Dynamik verstärkt wird. Tatsächlich verweist das Argument des Hyperpräsidentialismus darauf, dass der Kongress sich aufgrund der starken Parteidisziplin eher durch Unterordnung als durch konstruktive Dialogbereitschaft auszeichnet. Gleichzeitig sei auch die Justiz (die Ernennung der Richter ist von der Zustimmung des Senats abhängig) kaum gewillt, die Macht des Präsidenten herauszufordern. Aus diesem Grund geht man von einer Allmacht der Exekutive auf Kosten der anderen staatlichen Gewalten aus, die formal und auch in der Praxis irrelevant seien. Diese Schlussfolgerung stimmt mit der Diagnose einer *delegativen Demokratie*

---

\* Die Autorin dankt Ana María Mustapic für Kommentare zu einer früheren Version dieser Arbeit.

1 Siehe zum Beispiel Acuña (1994); Bresser Pereira/Maravall/Przeworski (1990); Haggard/Kaufman (1995); O'Donnell (1994a); Roberts (1995); Torre (1994).

(O'Donnell 1994: 60) überein, die sowohl auf Argentinien unter Menem als auch auf andere lateinamerikanische Fälle angewandt wurde. Zu den grundlegenden Merkmalen eines solchen Regimes gehört ein Präsident, der den Anspruch erhebt, die Nation als solche zu verkörpern, der wichtigste Hüter ihrer Interessen zu sein, und der sich selbst als über den Parteien und organisierten Interessen stehend präsentiert. Mehr noch, dieser Präsident betrachtet die übrigen Verfassungsorgane (das Parlament und die Judikative) als eine Belästigung der ihm übertragenen Autorität, weshalb er sich ihnen gegenüber bei seinen Regierungsgeschäften nicht verantwortlich fühlt. All dies sei größtenteils eine Folge des Wiederauflebens plebiszitärer und populistischer Traditionen. Sie erklärten die Neigung des Präsidenten zu Willkürakten und zur Kultivierung eines personalistischen Stils – neopopulistischen Verhaltensweisen, die mit den Erfahrungen der Vergangenheit mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede aufwiesen (Knight 1998; O'Donnell 1994; Roberts 1995; Weyland 1996).

Der folgende Beitrag konzentriert sich auf das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative und schlägt eine Neuinterpretation dieser Beziehungen unter Berücksichtigung der Ergebnisse neuer empirischer Studien vor. Einerseits bestätigt unsere Analyse einmal mehr die vom *mainstream* der Forschung bereits hinreichend belegten zentralisierenden Tendenzen. Andererseits gelangen wir nicht zu der Schlussfolgerung, dass der hervorgehobene Status der Exekutive durchgehend mit einer proportionalen Schwäche der Legislative einherging. Unsere Argumentation betont vielmehr, dass diese Konstellation lediglich einer bestimmten Phase der Beziehungen zwischen beiden Institutionen entsprach und nicht der gesamten Regierungsperiode. So zeichneten sich die Beziehungen zwischen den politischen Institutionen im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts durch ein komplexes und wechselndes Muster aus, wobei der Präsident überwiegend zu unilateralen Handlungsmodalitäten tendierte. Die Rolle des Kongresses erfuhr dagegen im Laufe der Jahre eine gewisse Stärkung. Sie schwankte zwischen der Ausübung reiner Kontrollfunktionen und dem aktiven Gebrauch der parlamentarischen Interventionsmöglichkeiten im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses.

Unsere Studie analysiert die Beziehung zwischen beiden Gewalten anhand ihrer Interaktion im Rahmen jener Entscheidungsprozesse, die im Zusammenhang mit den strukturellen Reformen anstanden. Die grundlegende Fragestellung lautet, welcher institutionellen Instrumente und Mechanismen sich Präsident Menem bediente, um die angestrebten Wirtschaftsreformen zu verwirklichen. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Exekutive. Sie dominierte die wirtschaftspolitischen Entscheidungs-

prozesse, bemühte sich um eine vollständige Implementierung ihrer Politiken und konnte dazu auf eine Vielzahl von Mitteln zurückgreifen, über die sie aufgrund ihrer institutionellen Verankerung verfügte (Dekrete, Gesetzesinitiativen, Vetos). Unter diesen Umständen konnte die Rolle des Kongresses nicht anders als reaktiv sein, auch wenn er nach wie vor von entscheidender Bedeutung war, verfügte er doch über das verfassungsmäßige Recht, Vorhaben der Exekutive zu stoppen, zu verabschieden, zu modifizieren und hinauszuzögern. Der erste Teil der Studie beschäftigt sich mit den institutionellen Ressourcen, die von der Regierung zur Durchsetzung ihrer wirtschaftspolitischen Entscheidungen eingesetzt wurden. Ausgehend von diesen Daten erfolgt eine Neuinterpretation der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative. Der zweite Teil befasst sich mit den politischen und institutionellen Rahmenbedingungen, welche die Regierung zum Einsatz bestimmter Ressourcen auf Kosten anderer veranlassten. Im abschließenden Teil erfolgt neben einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse eine kritische Auseinandersetzung mit dem *mainstream* der Forschung.

### **Die institutionellen Ressourcen der Präsidentschaft Menems**

Das politische Regime Argentinien ist gekennzeichnet durch die in der Verfassung von 1853 verankerten Prinzipien des präsidentialen Regierungssystems. Es basiert auf einer Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative, deren Beziehungen durch ein System von gegenseitigen *checks and balances* reguliert werden (Linz 1994). Innerhalb dieses gewaltenteiligen Rahmens gewährt die Verfassung dem Präsidenten auch bedeutende legislative Ressourcen, so dass dieser zum Motor des Regierungssystems werden konnte. Erstens verfügt der Präsident über das Recht, eigene Gesetzesinitiativen in den Kongress einzubringen, wodurch er zur zentralen Figur im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde. Zweitens kann der Präsident durch seine Vetomacht auch nach der Zustimmung durch den Kongress in den Gesetzgebungsprozess eingreifen. Drittens kann er durch die Erklärung des Belagerungszustandes sowie durch föderale Intervention Kontrolle über die Regierungen der Provinzen ausüben. Zu diesen verfassungsmäßigen Rechten kamen weitere Ressourcen hinzu, die sich in der politischen Praxis herausbildeten: der Gebrauch des partiellen Vetos sowie die Notstands- und Dringlichkeitsdekrete. Die Verfassung von 1853 sah die Möglichkeit vor, ein vollständiges oder partielles Veto gegenüber einem durch den Kongress verabschiedeten Gesetz auszusprechen, wobei sich aus dem Gebrauch des

partiellen Vetos stets Konflikte über dessen Verfassungsmäßigkeit ergaben. Durch eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofes in den 60er Jahren wurde es als verfassungsgemäß akzeptiert. Zwar gewährte die Verfassung dem Präsidenten nicht das Recht, durch Dekrete zu regieren, aber dieses Instrument wurde in der politischen Praxis eingesetzt, und zwar vor allem von den seit der erneuten Etablierung eines demokratischen Regimes im Jahr 1983 amtierenden Präsidenten.

Die Ressourcen des Präsidenten gegenüber der Legislative werden fast einmütig als sehr weit gefasst betrachtet und seine von der Verfassung gewährte Gesetzgebungskompetenz gilt als „potenziell dominant“ (Mainwaring 1997: 49). Nichtsdestotrotz sprechen einige Autoren lieber von einem „limitierten Zentralismus“, da trotz der zentralen Rolle des Präsidenten nach wie vor gewaltenteilige Elemente existieren (Mustapic 2000). In einem System der *checks and balances*, wie es die Verfassung vorsieht, darf die Rolle des Kongresses im Gesetzgebungsprozess nicht unterschätzt werden. Er verfügt über Möglichkeiten, um Gesetzesinitiativen einzubringen, zu verabschieden, zu verzögern, zu ergänzen oder zurückzuweisen. Er kann die von der Exekutive ausgesprochenen Vetos überstimmen, wenn die dafür notwendigen Mehrheiten zustande kommen. Konflikte zwischen Präsident und Kongress sind im Rahmen eines derartigen institutionellen Rahmens stets möglich. Ein Dilemma liegt in der Wahl des angemessenen Modells zur Lösung politischer Konflikte: entweder wird unter Anwendung der Mehrheitsregel regiert oder es wird ein Konsens gesucht mittels Verhandlungen, Übereinkünften und Kompromissen. Insgesamt haben wir es mit einem institutionellen Rahmen zu tun, der sowohl kooperatives als auch unilaterales Handeln ermöglicht.

Ausgangspunkt für ein Verständnis der Beziehungen zwischen verschiedenen Institutionen ist die Verteilung der jeweiligen Machtressourcen. Im Hinblick auf den von uns untersuchten Fall verschafften die Wahlergebnisse Carlos Menem deutliche Vorteile. Das galt besonders für den Senat, wo die peronistische Partei (*Partido Justicialista*; PJ) stets über eine absolute Mehrheit verfügte. Im Abgeordnetenhaus besaß sie während Menems erster sechsjähriger Amtszeit nur eine einfache Mehrheit, die allerdings nie sehr weit von der *Quorum*s-grenze entfernt war.<sup>2</sup> Nach Menems Wiederwahl 1995 verfügten die Peronisten über eine größere Anzahl von Sitzen im Unterhaus, so dass der Präsident sein zweites

---

2 Das *Quorum*, d.h. die Hälfte der Stimmen plus einer Stimme im Abgeordnetenhaus, ist die notwendige Mindestzahl an Abgeordneten sowohl für die Beratung eines Gesetzes und als auch für die jeweilige Abstimmung am Ende der Debatte.



Mandat vor dem Hintergrund einer absoluten Mehrheit in beiden Kammern antreten konnte. Diese Konstellation blieb über zwei Jahre hinweg konstant. Erst 1997 konnten die oppositionellen Parteien, die gemeinsam die Allianz bildeten, bei den Wahlen zur teilweisen Neubesetzung des Abgeordnetenhauses Gewinne verzeichnen, so dass sich die absolute Mehrheit der Peronisten wieder auf eine einfache reduzierte. Nur zu Beginn der ersten Amtszeit Menems verfügte die PJ über keine Mehrheit im Unterhaus. Dies war, wie später noch ausgeführt wird, eine direkte Folge der besonderen Bedingungen, die für die vorzeitige Amtsübergabe von Alfonsín zu Menem festgelegt worden waren. Diese Phase währte nur von Juli bis Dezember 1989.

**Tabelle 1: Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses (1987-1999)**

| Parteien | 1987-89 |      | 1989-91 |      | 1991-93 |      | 1993-95 |      | 1995-97 |      | 1997-99 |      |
|----------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
|          | Sitze   | %    | Sitze   | %    | Sitze   | %    | Sitze   | %    | Sitze   | %    | Sitze   | %    |
| PJ       | 96      | 37,8 | 120     | 47,2 | 117     | 45,5 | 128     | 49,8 | 131     | 51,0 | 119     | 46,3 |
| UCR      | 114     | 44,9 | 90      | 35,4 | 84      | 32,7 | 83      | 32,3 | 68      | 26,4 | 66      | 25,7 |
| Frepaso  | -       | -    | -       | -    | -       | -    | -       | -    | 22      | 8,6  | 38      | 14,8 |
| UceDé    | 7       | 2,7  | 11      | 4,3  | 10      | 3,9  | 4       | 1,5  | 2       | 0,8  | -       | -    |
| PI       | 5       | 2,0  | 2       | 0,9  | 2       | 0,8  | 1       | 0,4  | 1       | 0,4  | -       | -    |
| Andere   | 32      | 12,6 | 31      | 12,2 | 44      | 17,1 | 41      | 16,0 | 33      | 12,8 | 34      | 13,2 |
| Insg.    | 254     | 100  | 254     | 100  | 257     | 100  | 257     | 100  | 257     | 100  | 257     | 100  |

Quelle: Die Tabelle wurde auf Basis der Daten des Abgeordnetenhauses erstellt. Es ist zu beachten, dass die Zahl der Abgeordneten aufgrund der Etablierung Feuerlands als eigenständige Provinz von 254 auf 257 anstieg.

Die Tatsache, dass Menem während seiner Präsidentschaft fast immer auf eine sehr günstige Verteilung der politischen Macht bauen konnte, stellte ein beachtliches Potenzial dar. Die einem System der Gewaltenteilung innewohnenden Risiken wurden dadurch jedoch nicht beseitigt. Es könnte argumentiert werden, dass stets latente Konflikte vorhanden waren, insofern der Präsident immer noch die eigene Partei disziplinieren musste und auf die Unterstützung oppositioneller Kräfte angewiesen war, um das Quorum zu erreichen. Auf welche Weise setzte also Präsident Menem angesichts der ihm zur Verfügung stehenden institutionellen und politischen Ressourcen seine Entscheidungen durch? Im folgenden werden die wichtigsten von ihm im Verlauf der Gesetzgebungsprozesse zur Wirtschaftsreform und deren Implementierung eingesetzten institutionellen Instrumente analysiert. Dabei wird deutlich, dass Carlos Menem die dem Präsidenten laut Verfassung zur Verfügung stehenden legislativen Ressourcen umfassend ausschöpfte. Hinzu kam der Rück-

griff auf weitere Ressourcen, deren Verfassungsmäßigkeit umstritten war. Die Delegation von Macht, Änderungen in der Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofes sowie die Notstands- und Dringlichkeitsdekrete sind normalerweise als Indikatoren für Menems Tendenz angesehen worden, einen autokratischen Regierungsstil zu pflegen. Zu berücksichtigen sind aber auch die zahlreichen normalen legislativen Verfahren sowie der Gebrauch des Vetorechts. Die Art und Weise, wie die letztgenannten Ressourcen eingesetzt wurden, liefert Hinweise für eine Neuinterpretation der Beziehungen zwischen den verschiedenen politischen Institutionen während Menems Amtszeit.

**Tabelle 2: Die Zusammensetzung des Senats (1983-1998)**

| Parteien        | 1989-1992 |      | 1992-1995 |      | 1995-1998 |      |
|-----------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
|                 | Sitze     | %    | Sitze     | %    | Sitze     | %    |
| PJ              | 26        | 56,5 | 30        | 62,5 | 37        | 57,8 |
| UCR             | 14        | 30,4 | 11        | 22,9 | 15        | 23,4 |
| Provinzparteien | 6         | 13,1 | 7         | 14,6 | 10        | 15,6 |
| Frepaso         | -         | -    | -         | -    | 2         | 3,2  |
| Insgesamt       | 46        | 100  | 48        | 100  | 64        | 100  |

Anmerkung: Die Zahl der Senatoren stieg aufgrund der Etablierung Feuerlands als eigenständige Provinz von 46 auf 48. Der Zeitraum von 1995-98 schließt in Übereinstimmung mit der Verfassungsreform von 1994 neue Senatoren ein.

## Die Delegation von Macht

In den ersten beiden Monaten von Menems erster Amtszeit fand, inmitten des Ausbruchs der Hyperinflationskrise von 1989, ein erster Schritt zu einer Machtkonzentration hin statt. Zu diesem Zeitpunkt forderte die Exekutive vom Parlament die Zustimmung zu zwei wichtigen Gesetzen: dem Wirtschaftsnotstandsgesetz (*Ley de Emergencia Económica*) und dem Staatsreformgesetz (*Ley de Reforma del Estado*). Diese Gesetzesvorlagen lieferten einen umfassenden Rahmen für zukünftige politische Handlungen. Sie beschränkten sich jedoch nicht auf den Entwurf eines Regierungsprogramms, sondern trugen gleichzeitig der Tatsache Rechnung, dass für eine rasche Umsetzung des Wirtschaftsprogramms eine solide politische Machtbasis notwendig war.

Die Gesetzesvorlage zum Wirtschaftsnotstandsgesetz sah eine Sanierung der öffentlichen Finanzen vor. Die Maßnahmen zielten auf eine sofortige und zeitweise Reduzierung der öffentlichen Ausgaben. Beihilfen und Subventionen sowie Zuwendungen im Rahmen der Industrieförde-

rung sollten gestrichen werden, Einstellungen, die eine Steigerung der staatlichen Verwaltungsausgaben implizieren könnten, entfallen. Weitere Punkte betrafen die Zurückstellung von Schulden und den Verkauf von staatlichem Eigentum. Die Zentralbank sollte mit Autonomie ausgestattet werden, um Währungsstabilität zu gewährleisten und um eine direkte oder indirekte Finanzierungen der nationalen Regierung oder der Provinzen mit Hilfe der Notenpresse zu verhindern. Gleichzeitig zielten andere Maßnahmen auf eine Modifizierung der Marktbedingungen ab. Dazu gehörte die Gleichbehandlung von nationalem und ausländischem Produktionskapital sowie eine Aufhebung der Vorzugsbehandlung nationaler Produkte. Die Erteilung von Importgenehmigungen sollte liberalisiert werden, um teuer produzierte einheimische Produkte unter Konkurrenzdruck zu setzen und Angebotsengpässe zu überwinden.

Die im Entwurf des Wirtschaftsnotstandsgesetzes vorgesehenen Maßnahmen wurden durch die Bestimmungen des Gesetzes zur Privatisierung und Restrukturierung öffentlicher Unternehmen vervollständigt. Die entsprechende Vorlage war von Roberto Dromi, dem Minister für Öffentliche Arbeiten und Dienste, entworfen worden und bildete den Ausgangspunkt für die Privatisierungspolitik der Regierung Menem. Trotz der mit dieser Gesetzesinitiative angestrebten langfristigen strukturellen Veränderungen wurde bei den meisten Bestimmungen die große Eile deutlich, mit der die Reform auf den Weg gebracht werden sollte. Der Gesetzesentwurf sah den Ausnahmezustand für alle staatlichen Rechtspersonen, Unternehmen und Gesellschaften vor. Als ersten Schritt zu deren Reorganisation sah das Gesetz die Übernahme durch einen Treuhänder (*interventor*) für einen Zeitraum von sechs Monaten vor. Diese Phase konnte um weitere sechs Monate verlängert werden. Wichtigste Aufgabe der Treuhänder in dieser Zeit würde es sein, das entsprechende Unternehmen gemäß den Instruktionen durch die Exekutive oder den zuständigen Minister auf eine Privatisierung vorzubereiten. Der Gesetzesentwurf stellte nicht nur die Regeln für zukünftige Privatisierungen auf, er gab auch den Startschuss für die Staatsreform, indem er in einem Anhang zahlreiche staatliche Unternehmen aufführte, die zu „Privatisierungsobjekten“ erklärt wurden. Die Liste umfasste öffentliche Unternehmen aus den unterschiedlichsten Wirtschaftsbereichen, insbesondere öffentliche Dienstleistungen und Grundstoffindustrien. Festgelegt wurde auch, ob lediglich eine Teilprivatisierung oder ein vollständiger Verkauf anzustreben sei.

Sowohl das Wirtschaftsnotstandsgesetz als auch das Staatsreformgesetz schufen breiten Raum für zukünftige politische Aktivitäten und

enthielten darüber hinaus eine Reihe von Vorschriften, die der Exekutive eine Implementierung der Maßnahmen ohne größere Einmischung von Seiten anderer Institutionen ermöglichen sollten. Das Gesetz zur Staatsreform machte deutlich, dass in erster Linie die Exekutive und das Kabinett, und nicht etwa der Kongress, den Restrukturierungsprozess des öffentlichen Sektors kontrollieren würden, und zwar aus dem einfachen Grund, dass aufgrund der Dringlichkeit dieser Aufgabe keine Zeit für die Diskussion jeder einzelnen Privatisierungen sei. Insofern würde die Privatisierungspolitik vor allem mittels Dekreten und nicht durch Gesetze implementiert werden. Während man sich auf die Krisensituation berief, um diese Delegation von Macht zu rechtfertigen, blieb die Kontrolle der durchzuführenden Reformen dem Kongress vorbehalten. Zu diesem Zweck ordnete das Gesetz die Einrichtung einer aus sechs Senatoren und sechs Abgeordneten bestehenden Kommission (*comisión bicameral*) an, die alle Informationen bezüglich des Gesetzes erhielt und über das Recht verfügte, weitere Informationen einzufordern sowie Vorschläge, Ratschläge und Berichte zu formulieren. In ähnlicher Weise übertrug auch das Wirtschaftsnotstandsgesetz der Exekutive legislative Rechte, allerdings in geringerem Umfang, da wesentliche Bestimmungen bereits durch das Gesetz selbst formuliert wurden. Auch in diesem Fall behielt der Kongress das Kontrollvorrecht, denn Artikel 88 sah die Einrichtung einer Zweikammerkommission zur Kontrolle der Exekutive bei der Ausübung der ihr zugewiesenen Funktionen vor.

### Der Oberste Gerichtshof

Kurz nach Verabschiedung der Notstandsgesetze nahm die Regierung zur Kenntnis, dass die Justiz ein weiterer Bereich war, in dem Widerstand gegenüber den Wirtschaftsreformen geäußert werden könnte. Als verheerend für die zukünftige Wirtschaftspolitik galt die Aussicht, dass die entsprechenden Gesetze für nicht verfassungskonform erklärt würden. Auch die Verfassungsmäßigkeit der Notstands- und Dringlichkeitsdekrete war ein für die Regierung wichtiges Thema. Um jedes Risiko für die Reformen zu vermeiden, war eine Kontrolle des Obersten Gerichtshofes notwendig.<sup>3</sup> Mit dem Argument, dass der Wille des Volkes, wie er

---

3 Verbitsky (1993: 33-46) hat behauptet, dass die Reform des Obersten Gerichtshofes nicht nur aus Sorge um die Verfassungsmäßigkeit der Notstandsregelungen vorgenommen worden sei, sondern auch dafür sorgen sollte, dass das Gericht die Maßnahmen der Regierung zur Lösung der Probleme mit dem Militär billigen würde. Der

durch dessen gewählte Repräsentanten ausgedrückt werde, durch keinerlei Hindernisse gestört werden sollte (der Gerichtshof war kein gewähltes Gremium), legte die Exekutive einen Gesetzentwurf vor, der darauf abzielte, sich im Obersten Gerichtshof durch die Anhebung der Mitgliederzahl von fünf auf neun eine regierungsfreundliche Mehrheit zu schaffen. Der Gesetzentwurf wurde im September 1989 eingereicht und im April 1990 verabschiedet, nach einem recht einfachen Durchlauf im Senat (wo die komfortable peronistische Mehrheit ihn innerhalb von elf Tagen annahm) und einem komplizierteren Durchgang im Unterhaus.<sup>4</sup> Wie weiter oben angemerkt, war das Ergebnis eine Vergrößerung der Mitgliederzahl des Obersten Gerichtshofes und die Ernennung von regierungstreuen Kandidaten. Bereits im Mai 1990 ernannte Menem mit Zustimmung des Senats sechs neue Richter am Obersten Gerichtshof: vier auf den neu geschaffenen Stellen und die übrigen zwei als Nachfolger für diejenigen, die zurückgetreten waren.<sup>5</sup>

Die durchgeführten Veränderungen erwiesen innerhalb kurzer Zeit ihre Effektivität. Der vielsagendste Fall war der des dissidenten peronistischen Abgeordneten Moisés Fontela, der mit Hilfe der Justiz die Privatisierung von *Aerolíneas Argentinas* in Frage stellen wollte. Der Abgeordnete versuchte, eine Unterbrechung der endgültigen Verkaufsverhandlungen zu erreichen, indem er eine Beschwerde (*acción de amparo*)

---

von Menem während seines ersten Amtsjahres verkündete Gnadenakt (*indulto*) betraf mehr als zweihundert Militärangehörige, die an dem „schmutzigen Krieg“ in den 70er Jahren, am Malvinas-Krieg und an den Aufständen von 1987 und 1988 beteiligt gewesen waren.

4 Der Gesetzgebungsprozess im Abgeordnetenhaus wurde wegen Unregelmäßigkeiten kritisiert. Erstens wurde angemerkt, dass mittels eines irregulären Prozedere die Debatte über das Gesetz um viele Stunden bis tief in die Nacht verlängert wurde. Obwohl eine Abstimmung über die Unterbrechung der Debatte bis zum folgenden Tag veranlasst worden war, entschied sich eine „unklare“ Mehrheit für die Fortsetzung der Sitzung. In der Tat wurde angeprangert, dass die Mehrheit durch Strohmänner erzielt worden sei. Zweitens wurde der Gesetzesentwurf „im allgemeinen“, jedoch nie „im einzelnen“ (Artikel für Artikel) angenommen – was nur den ersten Schritt im Zustimmungsprozess darstellt –, und zwar schlicht und einfach deswegen, weil die Sitzung nach der allgemeinen Annahme des Gesetzes als beendet betrachtet wurde (Vidal 1995: 73-104; Verbitsky 1993: 47-51).

5 Menem wirkte auch auf die Besetzung anderer Bereiche der Justiz ein. Er ernannte den mit der Aufsicht über die Ermittlungs- und Prozessfunktionen der richterlichen Gewalt beauftragten *Procurador General de la Corte* ohne die notwendige Zustimmung durch den Senat. Außerdem sorgte er für den Rücktritt von vier der fünf Mitglieder des Rechnungshofes (*Tribunal de Cuentas*), dessen Aufgabe die Überwachung der Geschäftsmäßigkeit von Regierungsausgaben ist (Larkins 1998: 430-431).

einreichte, in der Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit des Verfahrens präsentiert wurden. Der Richter gab dem Antrag statt und veranlasste eine Unterbrechung des Angebotsverfahrens, bis die angezeigten Unregelmäßigkeiten geklärt wären. Kurz darauf richtete sich der Minister für Öffentliche Arbeit und Dienste, Roberto Dromi, direkt an den Obersten Gerichtshof und erreichte dort innerhalb kurzer Zeit die Aufhebung der richterlichen Entscheidung. Dieser Fall war nicht nur deswegen interessant, weil sich die Regierung in ihrer Annahme bestätigt sah, dass die Justiz ohne die Reform des Obersten Gerichtshof ein Hindernis für ihre Politik gewesen wäre, sondern auch, weil das umstrittene Mittel des *per saltum* zum ersten Mal in der argentinischen Geschichte Anwendung fand. Das Überspringen von Zwischenstufen eines gerichtlichen Verfahrens war vom Gesetzgeber nicht eindeutig geregelt, weshalb die Akzeptanz dieser Vorgehensweise durch den Obersten Gerichtshof etwas legitimierte, was in der Vergangenheit zu Kontroversen und Debatten geführt hatte.

Die Reaktion des Obersten Gerichtshofes auf den Erlass von Notstands- und Dringlichkeitsdekreten durch die Regierung Menem zeigte ein weiteres Mal, wie effektiv die Veränderungen in seiner Besetzung gewesen waren. In einer Entscheidung von 1990 (Fall Peralta) wurde die diesbezügliche Position des Gerichtshofes festgelegt: obwohl diese Dekrete in der Verfassung nicht erwähnt wurden, könne in „sehr ernststen Situationen“ auf sie zurückgegriffen werden. Von da an musste sich das Gericht verschiedene Male mit Rechtsbegehren auseinandersetzen, durch die von der Regierung erlassene Notstands- und Dringlichkeitsdekrete in Frage gestellt wurden. In den meisten Fällen stellte es sich auf die Seite der Regierung und unterstützte deren Recht zum Erlass von Dekreten. Eine Ausnahme stellten lediglich jene Fälle dar, die Vorrechte des Obersten Gerichts selbst betrafen (Ferreira Rubio und Goretti 1996: 466-469).

### Die Notstands- und Dringlichkeitsdekrete

Wie bereits ausgeführt, wurde ein Großteil der wirtschaftlichen Struktur-reformen unter Präsident Menem mit Hilfe von Dekreten umgesetzt. Dies galt auch für einige weitere Reformen, etwa die Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung mittels Dekreten, deren Legitimität sich aus den verfassungsmäßigen Rechten des Präsidenten ergab. Daneben griff Menem auch auf die Möglichkeit der „Gesetzgebung“ durch Dekrete zurück. Durch den Einsatz von Notstands- und Dringlichkeitsdekreten

nahm der Präsident legislative Vorrechte in Anspruch, die allein dem Kongress zustehen – und zwar ohne jegliche Rechtsgrundlage.

Die Notstands- und Dringlichkeitsverordnungen können als eine der großen Neuerungen des 1983 wiederbegründeten demokratischen Regimes angesehen werden.<sup>6</sup> Zuvor waren solche Maßnahmen sehr selten angewendet worden, in extremen wirtschaftlichen und institutionellen Krisensituationen, welche außerordentliche Lösungen erforderten. Eingriffe des Präsidenten in die Sphäre der legislativen Entscheidungen ohne nachfolgende Zustimmung durch den Kongress waren insofern ein Vorrecht, das Präsident Raúl Alfonsín erstmals für sich in Anspruch genommen hatte. Präsident Carlos Menem trieb diese Vorgehensweise dann auf die Spitze. Menem war nicht der erste Regierungschef, der von diesem Mittel Gebrauch machte, aber bemerkenswert war die gewaltige Menge der von ihm in einer einzigen Amtsperiode erlassenen Dekrete. Ferreira Rubio und Goretti (1996: 451) haben gezeigt, dass Präsident Menem zwischen Juli 1989 und August 1994 336 Notstands- und Dringlichkeitsdekrete unterzeichnete, während zwischen 1853 und Juli 1989 nur 35 Dekrete erlassen worden waren.<sup>7</sup>

Wenn auf Notstands- und Dringlichkeitsdekrete nur in außerordentlichen Situation zurückgegriffen werden soll, ist der durch Menem erfolgte Gebrauch dieses Machtinstrumentes kaum zu rechtfertigen. Die von ihm erlassenen Dekrete bezogen sich vor allem auf Wirtschaftsfragen. Menem machte von dieser Möglichkeit während seiner gesamten ersten Amtsperiode Gebrauch, sowohl in Zeiten der Hyperinflation als auch in Situationen makroökonomischer Stabilität.<sup>8</sup> Warum sollte es ein

---

6 Molinelli (1996: 75) konstatiert, dass man „vor 1983 ein Buch über Verfassungsrecht schreiben konnte, ohne das Thema zu erwähnen, und wenn es erwähnt wurde, dann nur im Zusammenhang mit ‚politischen‘ Entscheidungen, Ausnahmeerscheinungen, welche darüber hinaus im allgemeinen als irregulär betrachtet wurden.“

7 Ferreira Rubio/Goretti (1994: 2-4) haben ausgeführt, dass sich, da der Verfassungstext von 1853 keine Notstands- und Dringlichkeitsdekrete vorsah, eine Kontroverse hinsichtlich ihrer verfassungsmäßigen Gültigkeit ergab. Einige Fachleute waren der Meinung, dass sie den Verfassungsnormen widersprächen, da kein Ausnahmezustand eine Unterbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung rechtfertigen könne, auf dem das politische System basiere. Andere hielten dagegen, dass Dekrete erlassen werden könnten, wenn der Kongress nicht zusammentrete und schwierige und außerordentliche Situationen das Überleben des Staates und der Zivilgesellschaft bedrohten. Ungeachtet dieser Differenzen bestand eine Übereinstimmung in bezug auf die Notwendigkeit, die erlassenen Dekrete innerhalb eines angemessenen Zeitraums der Zustimmung oder Ablehnung durch den Kongress zu unterwerfen.

8 Von insgesamt 336 zwischen 1989 und 1994 erlassenen Dekreten wurden 30 zwischen Juli und Dezember 1989, 63 im Jahr 1990, 85 im Jahr 1991, 69 im Jahr 1992,

Präsident mit einer solchen Mehrheit im Parlament nötig haben, per Dekret zu regieren? Wenn Menems Dekrete nicht notwendigerweise mit Ausnahmesituationen in Zusammenhang stehen, eignen sie sich sehr gut als Beleg für einen besonders autokratischen Entscheidungsstil. Die Regierung verließ sich auf ihre eigene Risikoanalyse, wenn sie dem Kongress Wirtschaftsgesetze vorlegte. Insofern ist der extreme Einsatz von Dekreten vielleicht nicht unbedingt ein Indikator für Fügsamkeit und Schwäche des Kongresses.

## Die Rolle des Kongresses

Angesichts der Zentralisierung von Entscheidungen und des autokratischen Regierungsstils der Exekutive stellte sich die Frage, ob der Kongress überhaupt keinen Einfluss auf die Wirtschaftsreformen nehmen konnte oder ob es ihm trotz der widrigen Umstände gelang, eine gewisse Rolle zu spielen. In diesem Sinne gilt es zunächst zu berücksichtigen (und dies hat der *mainstream* der Fachliteratur bislang nicht getan), dass trotz des Einsatzes von außergewöhnlichen Ressourcen autokratischen Typs (Dekrete und Delegation legislativer Funktionen) auch normale Gesetzgebungsverfahren stattfanden. Mit anderen Worten: Menem regierte nicht nur per Dekret, sondern auch durch Gesetze. Neben 336 Notstands- und Dringlichkeitsdekreten<sup>9</sup> wurden während seiner ersten Amtsperiode 835 Gesetze verabschiedet, die zu 46% auf Vorlagen der Exekutive und zu 54% auf Initiativen des Kongresses zurückgingen (Mustapic 2000: 591). Diese Angaben zeigen zum einen, dass der Kongress die von der Exekutive eingereichten Vorlagen verabschiedete, und zum anderen, dass er selbst seine verfassungsmäßigen Rechte hinsichtlich der Initiierung und Verabschiedung von Gesetzen nutzte. Wie die Daten zeigen, nutzten beide Gewalten ihre Initiativfunktion etwa in gleichem Ausmaß. Mustapic weist darauf hin, dass der Kongress zwar den

---

62 im Jahr 1993 und 27 zwischen Januar und August 1994 verkündet (Ferreira Rubio/Goretti 1996:454).

9 Es sollte vielleicht klargestellt werden, dass die Regierung von den insgesamt 336 Notstands- und Dringlichkeitsdekreten nur 166 anerkannte. Die übrigen 170 wurden von Ferreira Rubio und Goretti nach einer sorgfältigen Analyse der gleichen Kategorie zugeordnet. Die Regierung dagegen vermied es, diese als Notstands- und Dringlichkeitsdekrete zu bezeichnen, obwohl es sich um solche handelte. Einige Autoren ziehen es vor, nur die von der Exekutive selbst anerkannten Dekrete zu berücksichtigen, deren Anzahl freilich auch so noch signifikant genug ist.



Eingaben der Exekutive Priorität einräumte, aber darüber nicht die aus seinen eigenen Reihen hervorgegangenen Entwürfe vernachlässigte.

Insgesamt scheinen die Zahlen die große gesetzgeberische Revolution zu bestätigen, die während der Amtszeit Menems stattfand und mit einem neuen Entwicklungsmodell sowie einer neuen Rolle des Staates in Verbindung steht. Umgesetzt wurde sie sowohl durch normale als auch durch außergewöhnliche Gesetzgebungsverfahren. Verglichen mit anderen Präsidentschaften lag die Anzahl der während der ersten Amtsperiode Carlos Menems verabschiedeten Gesetze auf einem vorderen Platz. Laut Mustapic (2000: 591) erließ der Kongress während der Präsidentschaft von Raul Alfonsín 645 Gesetze, hinzu kamen etwa zehn Notstands- und Dringlichkeitsdekrete. Für frühere Präsidentschaften liegen folgende Daten vor: unter Illia 441 Gesetze, unter Cámpora 10, unter Lastiri 27, während der dritten Präsidentschaft Peróns 142 und unter Martínez de Perón 569 Gesetze (Molinelli/Palanza/Sin 1999:416). Es gab zwar im Verlauf des 20. Jahrhunderts Präsidentschaften, während denen eine größere Anzahl von Gesetzen verabschiedet wurde (zum Beispiel unter Yrigoyen 1114 und während der ersten Amtszeit Peróns 1292 Gesetze), allerdings hängt dies auch damit zusammen, dass bis 1964 sehr viele Renten- und Pensionsgesetze erlassen wurden. Deren Anteil an den gesamten Gesetzen lag zwischen 21% und 57% (Molinelli/Palanza/Sin 1999: 415).

Die große Anzahl der unter Menem verabschiedeten Gesetze führt uns zu einem zweiten wichtigen Aspekt, und zwar zu den Inhalten der Gesetze. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass grundlegende wirtschaftspolitische Reformgesetze vom Kongress debattiert und verabschiedet wurden. An erster Stelle ist die Verabschiedung des Konvertibilitätsgesetzes (*Ley de Convertibilidad*) zu nennen. Mehr als zehn vom Parlament verabschiedete Privatisierungsgesetze (zusätzlich zu den durch das Staatsreformgesetz von 1989 autorisierten Privatisierungen) und wichtige Gesetze wie die zur Steuer- und Arbeitsrechtsreform zeigen, dass das Parlament durchaus an wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen beteiligt war. Mehrere Studien haben aufgezeigt, dass der Kongress an der inhaltlichen Ausgestaltung der betreffenden Gesetze in substanzieller Art und Weise beteiligt war.<sup>10</sup> Etchemendi/Palermo (1998: 581-582) un-

---

10 Zur Privatisierungspolitik siehe Llanos (1998); zur Reform des Arbeitsrechts Etchemendi/Palermo (1998); zur Reform des Pensionssystems: Alonso (1998); zur Steuer-gesetzgebung: Eaton (1998); zur Wirtschaftsliberalisierung: Torre/Gerchunoff (1996). Für eine allgemeinere Interpretation siehe auch Palermo (1995) und (1998).

terstreichen bei ihrer Analyse der arbeitsmarktrelevanten Strukturreformen, dass die entsprechenden Gesetzesvorlagen der Regierung im Parlament auf erhebliche Widerstände stießen und dass die Exekutive in diesem Politikbereich lediglich Teilerfolge erzielen konnte. Die Autoren weisen insbesondere darauf hin, dass der Kongress eine bedeutende Rolle beim Abblocken der anfänglichen Versuche der Exekutive spielte, ihre Politik mit unilateralen Ressourcen durchzusetzen. Mit dieser Haltung sei es gelungen, der Exekutive mehr Verhandlungsbereitschaft abzurufen. Auch Alonso (1998: 620-624) stellt in seiner Studie zur Reform des Sozialversicherungssystems fest, dass die Exekutive ihren unilateralen Führungsstil modifizieren und sich auf Verhandlungen einlassen musste. Infolgedessen wurde das Kapitaldeckungsverfahren nur mit bedeutsamen inhaltlichen Korrekturen gegenüber der ursprünglichen Regierungsvorlage verabschiedet. Eine Studie zur Steuerreform (Eaton: 1998) weist auf ähnliche Tendenzen hin: die peronistischen Abgeordneten billigten die entsprechenden Vorlagen erst, nachdem sie Modifikationen durchgesetzt hatten, die insbesondere den Interessen der von ihnen vertretenen Provinzen entsprachen.

Insofern gingen die Gesetze zur Wirtschaftsreform zwar auf Initiativen der Exekutive (sei es des Präsidenten selbst oder ihm nahestehender Abgeordneter) zurück, ihre endgültige Fassung erhielten sie jedoch erst im Verlauf von Verhandlungen in den Kommissionen bzw. im Plenum beider Häuser des Kongresses. Dabei wurden zahlreiche Meinungen berücksichtigt, die sich in den Regierungsvorlagen nicht wiederfanden und die in vielen Fällen den ursprünglichen Zielsetzungen widersprachen. Die kritische Einstellung des Kongresses gegenüber den Initiativen der Exekutive beschränkte sich im übrigen nicht auf die Wirtschaftsreformen. Die Hälfte der zwischen 1989 und 1995 von der Exekutive vorgelegten Initiativen wurde mit Modifikationen des Kongresses verabschiedet (87 von insgesamt 165 Gesetzen, wobei hier nicht die internationalen Verträge hinzugerechnet werden, da bei diesen laut Verfassung keine Modifikationen erlaubt sind). 40% der Regierungsvorlagen wurden vom Parlament nicht gebilligt (Mustapic 1999). Hinzu kam, dass der Kongress die Exekutive wiederholt dazu brachte, bereits eingereichte Initiativen wieder zurückzuziehen und durch Vorlagen zu ersetzen, die eher den Forderungen der Abgeordneten entsprachen (wie im Fall der Sozialversicherungsreform und der Privatisierung des staatlichen Erdölunternehmens). In anderen Fällen verzichtete die Exekutive ganz auf bestimmte Vorhaben, da der Kongress bereits im Vorfeld signalisiert hatte, dass er seine Zustimmung verweigern würde. Beispielsweise verzichtete Menem

auf die ins Auge gefasste Privatisierung der Nationalbank und wagte es auch nicht, dies per Dekret auf den Weg zu bringen.

Der Kongress machte im Laufe der Amtszeit Menems in unterschiedlicher Art und Weise von seinen Gesetzgebungskompetenzen Gebrauch. In einer früheren Arbeit habe ich drei Phasen des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative unterschieden (Llanos 1998). Die erste Phase entspricht den ersten Monaten der ersten Präsidentschaft Menems, als der Kongress dem Präsidenten inmitten der Hyperinflationsskriege gesetzgeberische Befugnisse übertrug. Damit verzichtete der Kongress auf die Beteiligung an einer Vielzahl von Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit der Wirtschaftsreform. Die entsprechenden Entscheidungen wurden in der Folgezeit einseitig von der Exekutive getroffen. Während dieser „delegativen Phase“ beschränkte sich das Parlament darauf, durch die zu diesem Zweck geschaffenen Kommissionen eine Kontrollfunktion auszuüben. Die Gesetze zur Staatsreform und zur Wirtschaftsreform markierten insofern den Zeitpunkt des größten institutionellen Ungleichgewichts zugunsten der Exekutive. Danach änderte sich die Konstellation und bis zum Ende der ersten Präsidentschaft Menems kann von einer „kooperativen Phase“ gesprochen werden. Jetzt war der Kongress nicht mehr zur Übertragung von gesetzgeberischen Kompetenzen an die Exekutive bereit, vielmehr bemühte er sich darum, einige seiner Kompetenzen wiederherzustellen. Die Exekutive entfaltete immer noch ein enormes politisches Führungspotenzial und es gelang ihr, die Zustimmung des Parlaments zu zentralen Reformen zu erhalten. Dies war jedoch nur durch Zugeständnisse der Exekutive hinsichtlich der Gesetzesinhalte möglich. Die dritte Phase entfällt auf die zweite Amtszeit Menems und kann als „konfliktive Phase“ bezeichnet werden. Das Kräfteverhältnis zwischen beiden Gewalten war jetzt ausgeglichener als zuvor. Der Kongress modifizierte und verzögerte jetzt nicht nur Vorschläge der Exekutive, er nutzte auch entschlossen seine Präventivrechte und weigerte sich, einige der von der Regierung vorgelegten Gesetzesinitiativen zu verabschieden.

Sicherlich konnte der Präsident letztendlich immer noch auf sein partielles Vetorecht zurückgreifen, das er auch auf recht umstrittene Weise nutzte.<sup>11</sup> Mustapic (1995) weist darauf hin, dass der Gebrauch des

---

11 Partielles Veto bedeutet, dass der Präsident gegen Teile eines vom Kongress verabschiedeten Gesetzes sein Veto einlegt und die restlichen Bestimmungen in Kraft treten lässt. Von dieser Möglichkeit machte Menem ausführlich Gebrauch. Durch die

partiellen Vetos derart effektiv war, dass die Exekutive dadurch einen Großteil ihrer Initiativmacht bewahren konnte. Jedoch gelang es ihr nie, eine Beteiligung des Kongresses ganz zu verhindern. Daher behielten wichtige, mit einem partiellen Veto belegte Gesetze, wie etwa das zur Sozialversicherungsreform, einen großen Teil des im Kongress ausgehandelten Wortlauts. Die Erfahrungen mit dem partiellen Veto verweisen somit nicht nur auf die institutionelle Macht des Präsidenten, sie sind gleichzeitig ein weiterer Beleg dafür, in welchem Umfang die Abgeordneten eigenständig handeln und Modifikationen von Gesetzen gegen den Willen der Exekutive durchsetzen konnten. Wäre für die Notstands- und Dringlichkeitsdekrete eine ähnliche Interpretation denkbar?

Zweifellos waren diese Dekrete eine mächtige institutionelle Waffe in den Händen Menems und ein unumstößlicher Indikator für seine autokratischen Regierungstendenzen. Aber zahlreiche konkrete Dekrete (in der Mehrzahl solche, die im Zusammenhang mit den Wirtschaftsreformen standen) sollten besser als mächtige Waffen in den Händen eines schwachen Präsidenten charakterisiert werden. Ein Präsident, der mittels Dekreten regieren kann, ist in einem institutionellen Sinne immer mächtig, aber dies bedeutet nicht, dass er auch politisch stark wäre. Paradoerweise reicht der Einfluss eines Präsidenten, der durch Dekrete regiert nur so weit, wie es ihm gelingt, dass seine Dekrete nicht durch ein Gesetz des Kongresses außer Kraft gesetzt werden. Er ist gleichzeitig aber auch so schwach, dass er auf Dekrete zurückgreift und es nicht wagt, sich bei der Verabschiedung eines Gesetzes mit dem Kongress auseinander zu setzen.

The rate at which the administration issues NUDs has declined by more than 50 percent relative to the period before the (1994 constitutional) reform. In the first twenty-seven months under the new 1994 Constitution, the administration issued sixty-two NUDs – less than its yearly average over the 1989-94 period (Ferreira Rubio/Goretti 1998: 59).<sup>12</sup>

Der zahlenmäßige Rückgang von Notstands- und Dringlichkeitsdekreten, den die Autoren beobachten, findet zur gleichen Zeit statt, in der die größten Konflikte zwischen Präsident und Kongress auftreten, nach der Wiederwahl Menems 1995. Diese Daten legen die Annahme nahe, dass ein Präsident, dem es an politischer Durchsetzungsfähigkeit zur Verab-

---

Verfassungsreform von 1994 wurde diese Vorgehensweise legitimiert (wie im übrigen auch die Notstands- und Dringlichkeitsdekrete).

12 NUDs = *Necessity and Urgency Degrees* (Notstands- und Dringlichkeitsdekrete).

scheidung von Gesetzen fehlt, auch zu schwach ist, um mit Hilfe von Dekreten zu regieren. In jedem Fall darf die Rolle des Kongresses, und insbesondere die der in ihm vertretenen Parteien, nicht vernachlässigt werden, gleichgültig, ob der Präsident allein oder mit dem Kongress regiert.

### **Das Verhältnis zwischen Exekutive und Kongress: Einige erklärende Faktoren**

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Präsidialverfassung Argentiniens unterschiedliche Modalitäten der Machtausübung durch den Präsidenten ermöglicht. Diese bewegen sich zwischen den Extremen eines unilateralen Handlungsstils einerseits und der Suche nach Konsens andererseits (Rockman 1997). Normalerweise schwanken Präsidenten zwischen beiden Entscheidungsalternativen hin- und her. Die politische Geschichte Argentiniens zeichnet sich durch große Instabilität, personalistische Führungsstile und hegemoniale Entwürfe aus. In der politischen Praxis herrschte stets eine Neigung vor, sich eher der ersteren der beiden genannten Alternativen zu bedienen. Angesichts dieses historischen Legats sorgte der autokratische Regierungsstil Menems kaum für Überraschung (O'Donnell 1994b). Trotzdem soll im Folgenden deutlich gemacht werden, dass die Neigung eines Präsidenten, sich für die eine oder die andere Strategie zu entscheiden, auch mit konjunkturellen Faktoren zusammenhängt. Präsidenten handeln nicht isoliert, sondern interagieren mit anderen sozialen, politischen und institutionellen Akteuren. Auch wenn sie eigene politische Präferenzen haben und zu einem bestimmten Führungsstil neigen, so müssen sie doch die Existenz anderer Akteure mit eigenen politischen Präferenzen im Auge behalten. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative.

In den folgenden Abschnitten werden zwei Faktoren herausgestellt, die ausschlaggebend für das Verhältnis zwischen Präsident und Kongress während der Amtszeit Menems waren. Erstens der sozioökonomische Kontext, vor dessen Hintergrund sich dieses Verhältnis entwickelte, und zweitens die Beziehungen zwischen dem Präsidenten und den anderen wichtigen politischen Akteuren: seiner eigenen Partei, den Oppositionsparteien und schließlich den für den Entwurf der Wirtschaftsreform verantwortlichen Technokraten.

## Die hyperinflationären Umstände

Verschiedene Autoren haben darauf hingewiesen, dass eine durch eine tiefgreifende Wirtschaftskrise gekennzeichnete Situation einen positiven Einfluss auf die Implementierung erfolgreicher Wirtschaftsreformen haben kann.<sup>13</sup> Dies wird damit erklärt, dass eine solche Situation nicht nur die Initiierung eines Reformprogramms durch die Regierung erleichtert, sondern dass auch eher Regierungskapazitäten geschaffen werden können, um die Reformen langfristig aufrecht zu erhalten.<sup>14</sup> Wie im Folgenden gezeigt wird, veranlassten die hyperinflationären Umstände Menem bei seinem Amtsantritt zu einer Wirtschaftspolitik, für die er nie Präferenzen gezeigt hatte. Die Exekutive verfügte infolge der Krise über große politische und institutionelle Handlungsspielräume, was für die Durchsetzung der ersten Wirtschaftsreformmaßnahmen entscheidend war.

Die Hyperinflationskrise war eine Folge struktureller Probleme. Sie machte den Kollaps des Staates auf dramatische Weise deutlich, eines Staates, der nach und nach seine Autonomie gegenüber dem sozialen, externen und privaten Druck verloren hatte (Palermo/Novaro 1996: 85-94; O'Donnell 1993). Die Hyperinflation wurde durch wirtschaftliche und politische Faktoren ausgelöst, die sich während der letzten Monate der Präsidentschaft Alfonsíns ereigneten. Dies setzte einer Reihe von gescheiterten Stabilisierungsversuchen im Laufe der zweiten Hälfte der 80er Jahre ein dramatisches Ende (Canitrot 1994).

Bereits vor Ausbruch der Krise hatten die Mittel der Regierung zur Finanzierung des öffentlichen Sektors einen Tiefstand erreicht. Aber auch die Unsicherheit angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen trug zur Verschlechterung der Situation bei (Gerchunoff/Torre (1996: 735). Die Aussicht, dass der Peronismus wieder an die Macht kommen könnte, beunruhigte insbesondere die Privatwirtschaft. Der populistische Wahlkampfstil des peronistischen Kandidaten wurde durch das Image verstärkt, das er als Gouverneur von La Rioja gewonnen hatte. Während Menem von einem Schuldenmoratorium, von *salarioazo* und einer „produktiven Revolution“ sprach, glich sein Wirken als Gouverneur dem eines typischen *caudillo*, der Verteilungspolitikern mit einem feudalen Regierungsstil verband, bei dem der Mangel an Verantwortlich-

---

13 Zu dieser These siehe: Haggard/Kaufman (1995); Nelson (1994); O'Donnell (1994b); Przeworski (1995); Smith/Acuña/Gamarra (1994); Williamson (1993).

14 Der Erklärungswert der Variable „Wirtschaftskrise“ ist von Corrales (1999) in Frage gestellt worden.

keit die Regel war. Vor diesem Hintergrund bestand eine große Unsicherheit dahingehend, was wohl von einem Präsidenten Menem zu erwarten sein würde. Menems Wahlkampf trug dazu bei, die Ängste hinsichtlich zukünftiger finanzieller Unwägbarkeiten und damit die Inflation weiter anzuheizen.

Nachdem Menem die Präsidentschaftswahlen gewonnen hatte, wurde die Inflation, die in den Monaten zuvor dem steigenden Dollarkurs gefolgt war, zur Hyperinflation (Smith 1991: 40). Das ganze Land wurde durch den Verlust der Kontrolle über die Wirtschaft erschüttert, in den Vororten der Großstädte kam es zu Krawallen. Unter diesen Umständen stellte sich die Frage nach dem Zeitpunkt der Amtsübergabe von Alfonsín zu Menem. Alfonsín trat schließlich fünf Monate vor Ablauf seiner Amtszeit zurück und Menem übernahm bereits im Juli 1989 die Regierungsgeschäfte.

Die Situation ließ im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik nicht viele Möglichkeiten offen. Da der Staat fast alle ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen und Regierungskapazitäten eingebüßt hatte, würde nur die Einleitung stabilitätsorientierter Reformen wirkungsvoll zur Beruhigung der Finanzmärkte beitragen und die Bewilligung dringend benötigter externer Kredite ermöglichen. Menem verstand dies und wechselte von seiner im Wahlkampf präsentierten unklaren Haltung zu einer klaren Position. Seine neue Haltung war weit entfernt von dem, was seine politische Laufbahn und die Zugehörigkeit zum Peronismus hätten vermuten lassen. Sie umfasste – gleichermaßen zur Überraschung von Menems Gegnern und Anhängern – die Prinzipien eines neoliberalen Programms: die Aufgabe des Staatsinterventionismus und des geschützten Kapitalismus, die Privatisierung von staatlichen Unternehmen, einen finanzpolitischen Sparkurs sowie die Öffnung der Wirtschaft.

Die Entscheidung für ein innovatives Wirtschaftsprogramm scheint eine direkte Folge der ökonomischen und institutionellen Krise gewesen zu sein, mit der sich Menem nach seiner Wahl konfrontiert sah. Er musste erkennen, dass die objektive wirtschaftliche Situation keine großen Spielräume für andere staatliche Politiken als die in Richtung marktwirtschaftlicher Reformen ließ. Indem er einen marktwirtschaftlichen Reformkurs einschlug, konnte Menem die Unterstützung der nationalen Privatwirtschaft sowie der internationalen Banken und Kreditgeber erlangen. Torre/Palermo (1992) sind zu der Schlussfolgerung gelangt, dass Menems Kehrtwende direkt nach seiner Wahl „das Ergebnis einer strategischen Kalkulation war; genauer gesagt, die Entscheidung für marktwirtschaftliche Politiken war ein Mittel zur Neutralisierung seiner politi-

schen Schwäche, zur Etablierung einer bis dahin unbekannten sozialen Koalition und zum Erhalt seiner eigenen Macht.“ In der Tat sah sich Menem durch den plötzlichen Wandel des „politischen Opportunismus“ beschuldigt (Canitrot: 1994) und es wurde die „Frage der politischen Glaubwürdigkeit“ aufgeworfen, worauf er in der Folge stets mit einem Hinweis auf den raschen Fortschritt der Reformen antwortete (Gerchunoff/Torre 1996; Palermo/Novaro 1996; Torre/Palermo 1992).

### **Das Verhältnis zwischen Präsident und Opposition**

Die schwierigen Umstände, unter denen der Machtwechsel zwischen Alfonsín und Menem stattfand, führten sowohl zu einer Übereinkunft zur Übergabe der Präsidentschaft als auch zur Etablierung von Regeln für einen bestimmten Zeitraum der Kohabitation zwischen den Parteien. Auf dem Höhepunkt der Krise war die zu diesem Zeitpunkt regierende Radikale Partei dazu bereit, mit den designierten peronistischen Amtsträgern zusammenzuarbeiten. Es kam zu einer Übereinkunft zwischen den beiden großen Parteien, die aus zwei Teilen bestand. Die erste Absprache betraf die Dauer der Übergangsphase zwischen den Wahlen und der Amtsübergabe. Normalerweise hätte Menem erst am 10. Dezember die Regierungsgeschäfte übernommen. Eine sechsmonatige Übergangsphase erschien jedoch gefährlich lang, weshalb sich beide Parteien darauf einigten, die Amtsübergabe auf Juli vorzuziehen.

Die Verkürzung der Amtszeit Alfonsíns wirkte sich jedoch nicht auf den Kongress aus, dessen neugewählte Abgeordnete erst im Dezember ihr Amt übernehmen würden. Da die Radikale Partei bis zu diesem Zeitpunkt im Abgeordnetenhaus über eine Mehrheit verfügte, würde Menem anfangs ohne die Unterstützung des Kongresses regieren müssen. Die Peronisten willigten in eine vorgezogene Amtsübernahme ein, erreichten aber im Gegenzug die Verpflichtung der UCR (*Unión Cívica Radical*; Radikale Bürgerunion), die Verabschiedung aller Wirtschaftsgesetze zu ermöglichen, welche die Peronisten dem Kongress zwischen Juli und Dezember vorlegen würden. Dazu verpflichteten sie sich, durch ihre Anwesenheit im Unterhaus das *Quorum* sicherzustellen. Die Kooperationsbereitschaft der UCR ermöglichte bis Dezember die Verabschiedung grundlegender Wirtschaftsgesetze, insbesondere des Wirtschaftsnotstandsgesetzes und des Staatsreformgesetzes. Die durch diese Gesetze autorisierte Delegation von Macht war 1989 möglich, weil die Krisensituation zu einer politischen Annäherung führte: die Radikale Partei hielt sich an die im Übergangsabkommen getroffenen Vereinbarungen; die



Partei des Präsidenten leistete keinen Widerstand gegen eine Politik des Präsidenten, die durch die Umstände diktiert wurde; schließlich gaben auch weitere kleinere Parteien ihre Unterstützung, weshalb die Gesetzesvorlagen im Senat einstimmig und im Abgeordnetenhaus mit einer breiten Mehrheit angenommen wurden.

Ab Dezember 1989 gestaltete sich das Verhältnis des Präsidenten zur UCR wieder im Rahmen des normalen Musters zwischen Regierung und Opposition. Dabei profitierte die Regierung von den Schwierigkeiten der Radikalen Partei, sich zu einer wirkungsvollen Opposition zu entwickeln. Auf der einen Seite machte die öffentliche Meinung die UCR für das wirtschaftliche Debakel direkt verantwortlich, weshalb Präsident Menem für eine beträchtliche Zeit nicht mit der Gefahr ungünstiger Wahlergebnisse konfrontiert war. Ferner nutzte Menem die Situation listig aus, indem er den Radikalen bei jeder sich bietenden Gelegenheit öffentlich Ineffizienz und Dirigismus vorwarf. Auf der anderen Seite ließ das dramatische Ende von Alfonsíns Regierungszeit die UCR in einem Zustand der inneren Krise zurück. Dies verhinderte in den meisten Fällen ein abgestimmtes und konsistentes Handeln der wichtigsten Oppositionspartei. Erst während Menems zweiter Amtszeit entwickelte sich die UCR wieder zu einer echten Alternative. Doch trotz ihrer Schwäche verweigerte die Radikale Partei oft die Zusammenarbeit im Kongress (d.h. sie versagte die Bereitschaft, durch die Anwesenheit ihrer Abgeordneten das Quorum zu gewährleisten), weshalb Präsident Menem auf die Unterstützung seiner eigenen Partei und auf *ad hoc*-Übereinkünfte mit anderen oppositionellen Parteien angewiesen war.

Wie bereits erwähnt, garantierten die Wahlergebnisse Carlos Menem eine vorteilhafte Verteilung der institutionellen Macht. Das war besonders im Senat der Fall, wo die PJ über eine absolute Mehrheit verfügte. Im Abgeordnetenhaus hatte die Regierungspartei nur eine einfache Mehrheit, die jedoch mit Unterstützung einiger kleinerer Parteien ohne größere Schwierigkeiten zum Erreichen des Quorums ausreichte. Eine solche Unterstützung erhielt die Regierung zum Beispiel von Mitgliedern der UceDé (*Unión del Centro Democrático*), die auch in der Exekutive mit ihr zusammenarbeitete.<sup>15</sup> Andere gute Verbündete der Regierungen wa-

---

15 Die Annäherung zwischen dem Peronismus und der UceDé war Teil der Strategie des Präsidenten, der Wirtschaft Signale dafür zu geben, dass er den neu eingeschlagenen Weg wirklich weiterzuverfolgen gedachte. Dies nahm seinen Anfang mit der Berufung von Alvaro Alsogaray, der führenden Figur des UceDé, auf eine für die Wirtschaftsreform zentrale Position, und zwar als Berater des Präsidenten bei Fragen der Außenverschuldung. Später wurde María Julia, die Tochter Alsogarays und eben-

ren: das *Movimiento Popular Neuquino*, der *Partido Renovador de Salta*, der *Partido Blanco de los Jubilados*, der *Partido Liberal de Corrientes*, die *Alianza Acción Chaqueña*, der *Partido Demócrata Cristiano Federal* und der *Partido Conservador Popular*. Diese Regionalparteien waren zwar als einzelne Kräfte numerisch irrelevant, sie spielten jedoch für das Erreichen der nötigen Stimmen zur Verabschiedung von Gesetzesvorlagen eine wichtige Rolle. Die Zusammenarbeit mit diesen Parteien hatte für die Exekutive aber auch ihren Preis, denn sie musste sich auf Kompromisse einlassen, insbesondere auf Vergünstigungen für diejenigen Distrikte, die von diesen kleineren Parteien repräsentiert wurden. Entscheidend war jedoch, dass es Präsident Menem gelang, sich die Unterstützung seiner eigenen Partei für die Implementierung eines politischen Programms zu sichern, das dem historischen Peronismus diametral entgegengesetzt war.

### **Das Verhältnis zwischen Präsident und Regierungspartei**

Menems Fähigkeit, die PJ wirkungsvoll zu kontrollieren, hing damit zusammen, dass er ihr erster wirklicher politischer Führer seit Peróns Tod war (Palermo/Novaro 1996: 215). Nach dem Sieg bei den ersten internen Wahlen in der Geschichte des Peronismus wurde Menem 1988 zum Kandidaten der Partei für die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen gekürt. Mit diesem Ergebnis war es Menem gelungen, seine Kandidatur gegenüber der des damaligen Parteivorsitzenden Antonio Cafiero durchzusetzen. Sowohl Menem als auch Cafiero gehörten dem Flügel der „Erneuerer“ (*Renovadores*) an, einer Gruppe von peronistischen Abgeordneten und Gouverneuren, die einen Prozess der internen Neustrukturierung des Peronismus anführten (Mustapic 1988: 25). Mit dem Ziel, die peronistische Bewegung den neuen demokratischen Zeiten anzupassen, traten die Erneuerer u.a. für Wahlen zur Bestimmung der Kandidaten

---

falls ein bekanntes Mitglied der UceDé, mit allen die Privatisierung der Telefongesellschaft betreffenden Fragen beauftragt. Andere Fachleute der UceDé erhielten Posten in der Bundes- und den Provinzverwaltungen. Die Berufung von Mitgliedern der Familie Alsogaray stand im Zusammenhang mit der von Miguel Roig zum Wirtschaftsminister. Beide Ernennungen waren auch von großer symbolischer Bedeutung, insofern Roig Präsident von Bunge & Born gewesen war, des größten multinationalen argentinischen Unternehmens, und Alsogaray eine Person des rechten Zentrums mit einer langen Tradition der Unterstützung liberaler Wirtschaftsideen war. Beide Personen waren zudem Symbole für die Feinde, die der Peronismus als Volksbewegung stets gehabt hatte.

und für eine Ablösung der peronistischen Gewerkschaftler in der Parteiführung ein.

Menem profitierte von den Vorteilen, die es für eine Karriere als Präsident mit sich brachte, lediglich eine kleine Provinz zu regieren. Im Gegensatz dazu sah sich Cafiero mit der doppelten institutionellen Verantwortlichkeit als Parteivorsitzender und als Gouverneur der bevölkerungsreichen Provinz Buenos Aires konfrontiert. Menem konnte es sich leisten, einen Großteil seiner Zeit mit Reisen durch das ganze Land zu verbringen und sich mit nationalen Problemen zu beschäftigen. Er konnte denjenigen Schutz gewähren, die im Laufe des Reorganisationsprozesses von der Führung der Partei ausgeschlossen worden waren, insbesondere den Gewerkschaftsführern. Er war nicht dazu gezwungen, Kompromisse mit der nationalen Regierung einzugehen, Kompromisse, die für den Fortbestand des politischen Regimes von zentraler Bedeutung waren, besonders nachdem es dem Peronismus bei den Wahlen von 1987 gelungen war, die Kontrolle über die meisten Provinzregierungen zu erlangen. Infolgedessen verwandelte Menem seinen Status als Außenseiter in einen Vorteil gegenüber Cafiero. Später sollte sich dieser Status auch als nützlich erweisen, um die öffentliche Meinung für sich einzunehmen und die Präsidentschaftswahlen zu gewinnen. Menem führte seinen Wahlkampf mittels direkter Appelle an die Bevölkerung und bemühte sich darum, seine persönlichen Qualitäten in den Vordergrund zu stellen und eine Identifikation mit den in Misskredit geratenen Parteiorganisationen zu vermeiden.<sup>16</sup>

Als politischer Führer repräsentierte Menem für seine Partei jene traditionellen Elemente, aus denen die peronistische Identität hervorgegangen war. Als Präsidentschaftskandidat präsentierte er sich selbst als Retter, der das Los der Menschen verändern würde. Trotz dieses durch populistische Elemente geprägten Stils bedeutete Menems Führung keine Rückkehr in die Vergangenheit. Sein Führungsstil beinhaltete vielmehr eine Mischung aus traditionellen und neuen Elementen, wurde er doch gegenüber einer Partei eingesetzt, die auf dem Weg der Institutionalisierung bereits Fortschritte gemacht hatte. Auf diese Art und Weise stellte Menem den Mythos der Bewegung wieder her und verhalf ihr zu einem

---

16 Novaro (1994: 65) hat von einer „Repräsentationskrise“ gesprochen, die sich in einem generellen Misstrauen gegenüber Parteien und „Parteipolitikern“ manifestierte. Indem er sich selbst als politischer Außenseiter präsentierte, gelang es Menem, nicht demselben Misskredit ausgesetzt zu werden, mit dem sich die meisten demokratischen politischen Führer konfrontiert sahen.

Führer – zwei Aufgaben, welche die Erneuerer unvollendet gelassen hatten.<sup>17</sup>

Die Tatsache, dass Menem der Führer einer Partei war, deren Institutionalisierungsprozess Fortschritte gemacht hatte, beeinflusste die Entwicklung des Verhältnisses zwischen dem Präsidenten und seiner Partei. Auf der einen Seite war die Einheit der Partei unter Menems Führung funktional für die Regierungsaufgaben. Mit seinen Wahlsiegen 1988 und 1989 legitimierte Menem seine Führungsrolle und errang die Unterstützung der Partei. Das blieb selbst dann so, als seine Entscheidungen als Präsident die Korrektur der Parteiprinzipien nach sich zogen. Menems führende Rolle innerhalb der Partei verlieh ihm große Entscheidungsfreiheit und sicherte den Fortbestand des 1989 eingeschlagenen wirtschaftspolitischen Kurses. Die Wahlsiege bei den Parlamentswahlen von 1991 und 1993 bestätigten die unangefochtene Position des Präsidenten. Auf der anderen Seite legitimierte sich Menem mit Hilfe der Unterstützung der Wähler und der Effizienz seiner Regierung. Anders als Perón war er nicht der natürliche Führer der peronistischen Bewegung. Infolgedessen bedeutete die Akzeptanz seiner Führungsrolle durch die Partei nicht immer automatisch die Kooperation mit ihm und das Fehlen jeglicher Konflikte. Vielmehr sah sich der Präsident im Verlauf der Implementierung seiner Politiken mit verschiedenen Formen des Widerstandes konfrontiert. Ein Großteil davon wurde auf der parlamentarischen Ebene ausgedrückt, wo die peronistischen Abgeordneten aus dem Gewerkschaftslager (ungefähr zwanzig Abgeordnete, die vor allem im Ausschuss für Arbeit saßen) sowie die Repräsentanten peronistisch registrierter Provinzen nicht immer die Ansichten des Präsidenten teilten (Corrales 2000: 132). Hinzu kam, dass nach Menems Wiederwahl 1995 die innerparteiliche Konkurrenz um dessen Nachfolge begann. Damit endete Menems unangefochtene Führungsrolle und seine Konkurrenten (insbesondere der Gouverneur der Provinz Buenos Aires, Eduardo Duhalde) forderten ihn auch auf parlamentarischer Ebene heraus, wo Abgeordnete aus der Provinz Buenos Aires den Initiativen des Präsidenten oftmals ihre Unterstützung verweigerten.

---

17 Dieses Nebeneinander von Populismus und Institutionalismus ist von Palermo (1999) betont worden (auch Palermo/Novaro (1996). Diese Analyse des Menemismus steht im Gegensatz zum *mainstream* der Literatur, nach welcher der Führer der Bewegung die Organisation beherrscht, über große Ermessensfreiheit verfügt und die Parteistruktur desinstitutionalisiert (Weyland 1996). Eine solche Einschätzung übersieht den fundamentalen internen Restrukturierungsprozess des Peronismus seit 1983, den Menem nicht rückgängig machen konnte.

## Das Verhältnis zwischen Präsident und Technokraten

Die Entwicklung der Verantwortlichkeiten innerhalb der Exekutive im Hinblick auf die Implementierung der Wirtschaftsreform kann gut durch die Brille der Machtkonzentration betrachtet werden. Der Präsident strebte eine vollständige Umsetzung der Reformen an und war daher dazu genötigt, Konflikte auf ein Minimum zu beschränken, die seine Glaubwürdigkeit gegenüber der Öffentlichkeit und die Fähigkeit seiner Regierung, die Reform anzugehen, beeinträchtigen konnten. Tatsächlich musste sich Menem mit den Schwierigkeiten auseinandersetzen, die eine ausgedehnte und komplex strukturierte Exekutive mit sich brachte.<sup>18</sup>

Abgesehen von der Vertretung eigener Interessen hatten alle Mitglieder der Exekutive auch ihre eigenen Vorstellungen von Wirtschaftspolitik. Der Präsident hatte die allgemeinen Ziele vorgegeben, aber die Einzelheiten und Details ergaben sich nicht zwangsläufig für Leute, die auf der Grundlage eines hohen Ausmaßes von Improvisation agierten. Der Präsident reagierte auf diese Schwierigkeiten mit einer politischen *top-down*-Strategie, wodurch er sein Engagement für die makroökonomischen und strukturellen Reformziele unterstreichen wollte. Beispielsweise traf er Personalentscheidungen auf eine Art und Weise, die Reformanhänger bevorzugte (oder belohnte); er bemühte sich um eine direkte Kontrolle der Vorgänge innerhalb der Exekutive, indem er wöchentliche Sitzungen des gesamten Kabinetts abhielt, was historisch gesehen eine ungewöhnliche Regelmäßigkeit bedeutete; Entscheidungen, welche die Strukturen und die Organisation der Ministerien betrafen, wurden in der Absicht getroffen, die Macht in denjenigen Bereichen zu zentralisieren, die mit der Reform beauftragt waren. Die wichtigste Entscheidung in dieser Hinsicht war wohl die Zusammenfassung der Ministerien für

---

18 Erstens bestand die Exekutive aus verschiedenen Ministerien und Sekretariaten mit konkurrierenden Interessen, von denen viele ein begründetes Interesse am Widerstand gegen marktwirtschaftliche Reformen hatten, die einen Abbau des Staatsapparates mit sich brachten. Zweitens waren die politischen Entscheidungen von einem Führer getroffen worden, der in Anbetracht der schwierigen Umstände dazu gezwungen gewesen war, sich von überkommenen politischen Vorstellungen zu entfernen. Die führenden Mitglieder und Gremien der Partei waren somit zwar bereit, den Vorgaben des Präsidenten zu folgen, aber von ihren Grundüberzeugungen her standen sie dem Populismus wesentlich näher als den Anpassungspolitiken. Schließlich gehörten der Exekutive Mitglieder der großen gesellschaftlichen Koalition an, die nach den Wahlen entstand. Aus der Koexistenz alter und neuer Mitglieder der Regierungskoalition ergaben sich natürlicher Konflikte um verschiedene Ziele innerhalb der Grenzen der gemeinsamen Regierungsverantwortung.

Wirtschaft und für Öffentliche Arbeit und Dienste. Damit sollte der Reformprozess in einer einzigen Verwaltungseinheit konzentriert werden.<sup>19</sup> Diese Maßnahme ging auf die Initiative von Minister Domingo Cavallo kurz nach dessen Amtsübernahme Anfang 1991 zurück.

Die Verdrängung von Parteimitgliedern und die Ernennung von Technokraten in den Schlüsselbereichen des Reformprozesses war wahrscheinlich der wichtigste Schritt der Exekutive bei ihrem Streben nach mehr Autonomie und Expertise. Die Aufnahme von Technokraten in die Exekutive erfolgte schrittweise. Man begann damit zu einem Zeitpunkt, als das Scheitern der Politik von Wirtschaftsminister Rapanelli deutlich wurde. Die Verwundbarkeit hatte zugenommen und die Kapazitäten des Staates zur Überwindung der Krise hatten sich verringert.<sup>20</sup> Im Zuge der anschließenden Ernennung des Finanzfachmanns Erman González, einem persönlichen Freund Menems aus La Rioja, wurden professionelle Ökonomen in das Kabinett aufgenommen. In dieser Phase reagierte die Regierung weiterhin gefällig gegenüber der Privatwirtschaft, aber Entscheidungen wurden ohne deren direkte Mitwirkung getroffen. Erst mit der Ernennung von Domingo Cavallo jedoch wurde die Handhabung der Wirtschaftsprobleme endgültig in die Hände der Technokraten gelegt. Als Cavallo im Januar 1991 das Wirtschaftsministerium übernahm, brachte er ein Team von Fachleuten mit, die entweder schon länger mit ihm zusammengearbeitet hatten oder die auf die eine oder andere Art und Weise mit seinem eigenen Wirtschaftsforschungs- und Beratungsinstitut verbunden waren. So brachte Cavallo Fachwissen, ein homogenes Team und gute Beziehungen zur nationalen und ausländischen Wirtschafts- und Finanzwelt mit. Das Team verfügte über eine außergewöhnlich gute fachliche Qualifikation, einen starken inneren Zusammenhalt und ein ungewöhnlich hohes Maß an gemeinsamen Vorstellungen und Konzepten. Der Minister konnte daher einen soliden Verwaltungskern aufbauen, was eine qualitative Wende gegenüber früheren Arbeitsgruppen bedeutete, die für die Entscheidungen über und die Implementierung von Reformen verantwortlich gewesen waren.

---

19 Die Zusammenlegung war das Ergebnis einer Gesetzesvorlage (294-PE-90, dem Kongress vorgelegt am 6. Februar 1991), welche das Ministerialgesetz modifizierte. Da die Verfassung von 1853 eine Zahl von acht Ministerien vorschrieb, verfügte man parallel zur Fusion der beiden Ministerien die Aufspaltung des Ministeriums für Erziehung und Justiz in zwei eigenständige Behörden.

20 Rapanelli war ebenfalls Mitarbeiter des multinationalen Konzerns Bunge & Born. Er ersetzte Minister Miguel Roig als Wirtschaftsminister, nachdem dieser nur eine Woche nach seiner Ernennung verstorben war.

Sowohl die mit der Wirtschaftspolitik betrauten Technokraten als auch der Präsident und seine engeren politischen Verbündeten bemühten sich darum, die Macht zu zentralisieren und die politischen Reform auf autokratische Art und Weise durchzusetzen.<sup>21</sup> Erstere wollten auf diese Weise den Widerstand von staatlichen Behörden und Interessengruppen überwinden, die vom staatlichen Interventionismus bislang profitiert hatten und daher strukturellen Reformen ablehnend gegenüberstanden. Der Präsident und seine Verbündeten waren dagegen an einem raschen Erfolg der Reformen interessiert, um das eigene politische Überleben zu gewährleisten. Gemeinsam war beiden ein unilateraler Ansatz im Hinblick auf Entscheidungen, was sich auf ihr Verhältnis zu den anderen Regierungsinstitutionen auswirkte. So wurde die Tendenz Carlos Menems, Notstands- und Dringlichkeitsdekrete zu erlassen, häufig von Minister Cavallo geteilt, der einmal öffentlich zugab, dass diese Maßnahmen für die Implementierung der Wirtschaftsreform entscheidend gewesen seien.<sup>22</sup> Nichtsdestotrotz funktionierte diese mächtige Regierungsmaschinerie nicht immer ohne Schwierigkeiten. Der Präsident und sein Wirtschaftsminister konnten leicht zu Partnern, aber ebenso leicht auch zu Rivalen werden. Es gab daher durchaus Konflikte zwischen dem Präsidenten und seinem Minister, wie auch Rivalitäten um die Gunst des Präsidenten. Die Zunahme dieser Auseinandersetzungen im Lauf der Zeit reduzierte schließlich die Kapazitäten des Regierungsoberhauptes zur Implementierung seiner Politiken. Im August 1996 trat Cavallo auf Druck Menems hin von seinem Ministeramt zurück.

## Schlussfolgerungen

Die Einführung der Strukturreformen in Argentinien vor dem Hintergrund einer hyperinflationären Krisensituation begünstigte eine starke Konzentration der politischen Macht und trug dazu bei, dass institutionelle Hindernisse für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse aus dem Weg geräumt werden konnten. Der argentinische Fall entwickelte sich somit zu einem weiteren Beispiel dafür, wie krisenhafte Zusammenhänge sich durch eine Zentralisierung von Entscheidungen in-

---

21 Weyland (1996: 16-17) hat hervorgehoben, dass diese Ähnlichkeit der politischen Strategien eine der „unerwarteten Affinitäten“ zwischen Neopopulismus und Neoliberalismus gewesen sei.

22 „[...] ohne die Notstands- und Dringlichkeitsdekrete wären nicht mehr als zwanzig Prozent der Wirtschaftsreform umgesetzt worden“, äußerte Minister Cavallo gegenüber *La Nación*, so zitiert bei Palermo (1995: 98) und bei Ferreira Rubio (1996: 446).

nerhalb der Exekutive positiv auf die Regierbarkeit auswirken können. Trotzdem äußerten viele Autoren die Ansicht, dass die Krise in Wirklichkeit den Boden für das Wiederaufleben von politischen Handlungsweisen bereitet habe, die in der Geschichte des Landes fest verwurzelt sind. Ihre Einschätzung im Hinblick auf die Zukunft des demokratischen Regimes ist infolgedessen durch Pessimismus geprägt. Diese Sichtweise wurde noch dadurch bestärkt, dass der autokratische Regierungsstil offenbar auch nach dem Ende der Krise aufrecht erhalten wurde. Der großzügige Gebrauch unilateraler Ressourcen zur Implementierung eines ehrgeizigen Reformprogramms war ein Indikator dafür, dass es sich um ein Regime handelte, dem es an Reflexionsinstanzen und an einem Streben nach Kompromissen, wie es für demokratische politische Prozesse charakteristisch ist, mangelte. Im Rahmen dieses Systems erwies sich der dezisionistische Stil der Regierung als wirkungsvoll, um die Durchsetzung von Entscheidungen zu erreichen, aber er offenbarte gleichzeitig die Schwäche und die mangelnde Beteiligung des Parlaments an den Entscheidungsprozessen.

Vor dem Hintergrund der oben ausgeführten Argumente wird deutlich, dass eine solche Interpretation der Funktionsweise der politischen Institutionen unter der Regierung Menems die Realität nur teilweise widerspiegelt. Das wichtigste Problem besteht zum einen in dem Anspruch, die Funktionsweise der Institutionen in einer Krisensituation als dauerhafte Merkmale des politischen Regimes zu betrachten. So nimmt man an, dass die politische Zusammenarbeit in einem Moment der Krise ein Zeichen für die Nachgiebigkeit und Unterordnung der im Kongress repräsentierten politischen Kräfte sei. Zum anderen berücksichtigen die entsprechenden Interpretationen nur einen Teil der politischen Realität. Sie beziehen sich vor allem auf den Einsatz unilateraler Ressourcen seitens des Präsidenten und gehen davon aus, dass politische Verhandlungs- und Konzertierungsprozesse dadurch vollständig verdrängt worden seien.

Die vorliegende Arbeit hat aufgezeigt, dass dies einer vereinfachenden und unvollständigen Sichtweise des Verhältnisses zwischen den Institutionen in den 90er Jahren entspricht. Eine differenziertere Analyse darf den Faktor Zeit nicht unberücksichtigt lassen, d.h. die Tatsache, dass das Verhalten der politischen Akteure im Laufe einer Amtszeit des Präsidenten aufgrund verschiedener Umstände variieren kann. Hier wurde vor allem auf den Kontext hingewiesen worden, in dem diese Akteure agieren müssen. Obwohl die Kooperation zwischen den Parteien und der Exekutive in Krisenzeiten fast einmütig war, kamen doch mit der



monetären Stabilität wieder Konfliktsituationen auf, und mit diesen ebenfalls der Einsatz institutioneller Mechanismen, um diese Konflikte zu lösen. Die vorliegenden Daten weisen darauf hin, dass die Exekutive zur Fortführung des Reformprogramms sowohl autokratische als auch stärker konsensorientierte Ressourcen einsetzte. Es wurde zweitens aufgezeigt, dass das Verhältnis zwischen dem Präsidenten und seiner eigenen Partei (das – wie wir gesehen haben – von zentraler Bedeutung für das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative war) verschiedene Phasen durchmachte. Die unumstrittene Führungsrolle des Präsidenten innerhalb seiner eigenen Partei verlieh ihm große Handlungsfreiheit, was ihm bei der Durchsetzung des Reformprogramms zugute kam. Dennoch ordnete sich die Partei nach Überwindung der Krise nicht unter und ihre Kooperation hinsichtlich der Beibehaltung des neuen wirtschaftspolitischen Kurses verlangte vom Präsidenten die Bereitschaft, sich auf eine neue Verhandlungsinstanz einzulassen. Darüber sah sich der Präsident nach seiner Wiederwahl zunehmend von anderen führenden Parteimitgliedern mit Präsidentschaftsambitionen herausgefordert, wodurch sich die Dialektik zwischen Opposition und Offizialismus innerhalb der Regierungspartei erneut verschärfte (Torre 1996).

Es liegt nicht in der Absicht dieser Arbeit, durch das Hervorheben der Existenz von Konflikten, Verhandlungsprozessen und der Suche nach Konsens das dezisionistische und willkürliche Verhalten der Exekutive in Abrede zu stellen. Um diese Tendenzen besser verstehen zu können war es wichtig, die interne Struktur der Exekutive genauer zu analysieren (wo deutlich wird, welche politischen Handlungsweisen ihre Mitglieder bevorzugen). Der unilaterale Handlungsstil der Regierung Menem und ihr Rückgriff auf beliebige Ressourcen ist unbestreitbar und verwerflich, sind doch den Institutionen zahlreiche Schäden zugefügt worden, speziell im Bereich der Judikative. Nichtsdestotrotz war das politische Leben in den Jahren unter Menem intensiv. Die Macht der Exekutive war nicht absolut, sondern stieß durchaus auf Grenzen, welche ihren institutionellen Ausdruck im Kongress fanden. Eine nuanciertere Sicht dieser Jahre erscheint uns daher zufriedenstellender. Sie lässt uns unter anderem verstehen, warum der politische Niedergang Menems nach seiner Wiederwahl seinen Lauf nahm (dies zeigte sich im Scheitern seiner Versuche, eine erneute Wiederwahl zu erreichen), und warum es möglich war, dass nach zehn Jahren Menemismus erneut ein Machtwechsel zwischen den politischen Parteien stattfand.

## Literaturverzeichnis

Acuña, Carlos (1994): „Politics and Economics in the Argentina of the Nineties“, in: Smith/Acuña/Gamarra, 31-73.

Alonso, Guillermo (1998): „Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina“, in: *Desarrollo Económico* 150, 595-626.

Bresser Pereira, Luiz Carlos/Maravall, José María/Przeworski, Adam (1990): *Economic Reform in New Democracies*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Canitrot, Adolfo (1993): „Crisis and Transformation of the Argentine state (1978-1992)“, in: Smith/Acuña/Gamarra, 75-102.

Corrales, Javier (1999): „Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los ‘90“, in: *Desarrollo Económico* 153, 3-29.

Corrales, Javier (2000): „Presidents, Ruling Parties, and Party Rules. A Theory on the Politics of Economic Reform in Latin America“, in: *Comparative Politics* 32 (4), 127-150.

Etchemendi, Sebastián/Palermo, Vicente (1998): „Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1984-1995)“, in: *Desarrollo Económico* 148, 559-590.

Ferreira Rubio, Delia/Goretti, Matteo (1994): „Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)“, in: *El Derecho* 8525, 1-8.

Ferreira Rubio, Delia/Goretti, Matteo (1996): „Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)“, in: *Desarrollo Económico* 141, 443-474.

Ferreira Rubio, Delia/Goretti, Matteo (1998): „When the President Governs Alone: The *Decreto* in Argentina, 1989-1993“, in: Carey, John/Shugart, Matthew (Hrsg.): *Executive Decree Authority*, Cambridge: Cambridge University Press, 33-61.

Gerchunoff, Pablo/Torre, Juan Carlos (1996): „La política de liberalización económica en la administración de Menem“, in: *Desarrollo Económico* 143, 733-768.

Haggard, Stephan/Kaufman, Robert (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press.

Knight, Alan (1998): „Populism and Neopopulism in Latin America, especially Mexico“, in: *Journal of Latin American Studies* 30, 223-248.

Larkins, Christopher (1998): „The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina“, in: *Comparative Politics* 30 (4), 423-442.

Linz, Juan (1994): „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?“, in: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.): *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 3-87.

Llanos, Mariana (1998): „El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)“, in: *Desarrollo Económico* 151, 743-770.

Molinelli, Guillermo (1996): „Las relaciones presidente-congreso en Argentina ‘83-’95“, in: *POSTData* 2, Buenos Aires, 59-90.

- Mustapic, Ana María (1988): „Radicales y justicialistas frente al desafío de la renovación“, in: *Plural* 10/11, Buenos Aires, 22-26.
- Mustapic, Ana María (1995): „Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem“, in: *Agora* 3, 95-113.
- Mustapic, Ana María (2001): „Oscillating Relations: President and Congress in Argentina“, in: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito (Hrsg.): *Legislative Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María (2000): „Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina“, in: *Desarrollo Económico* 156, 571-595.
- Nelson, Joan (1994): *Crisis económica y políticas de ajuste*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Nino, Carlos (1996): „Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina“, in: Lijphart, Arend/Waisman, Carlos (Hrsg.): *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Oxford: Westview Press, 161-174.
- Novaro, Marcos (1994): *Pilotos de tormenta. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*, Buenos Aires: Ediciones Letra Buena.
- O'Donnell, Guillermo (1993): *On the State, Democratization, and some Conceptual Problems (A Latin American View with glances at Some Post-Communist Countries)*, Notre Dame: Helen Kellogg Institute for International Studies (Working Paper 192).
- O'Donnell (1994): „Delegative Democracy“, in: *Journal of Democracy* 5, 55-69.
- Palermo, Vicente (1995): „Reformas estructurales y régimen político“, in: *Agora* 3, 95-113.
- Palermo, Vicente (1998): *Mares Agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada. Primer encuentro de la Asociación Brasileña de Ciencia Política*, Río de Janeiro.
- Palermo, Vicente/Novaro, Marcos (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Przeworski, Adam (1995): *Sustainable Democracy*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Roberts, Kenneth (1995): „Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case“, in: *World Politics* 48, 82-116.
- Rockman, Bert: „The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Regimes“, in: von Mettenheim, Kurt (Hrsg.): *Presidential Institutions in Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, Washington: Johns Hopkins University Press, 45-66.
- Smith, William (1991): *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy*, Stanford: Stanford University Press.
- Smith, William/Acuña, Carlos/Gamarra, Eduardo (1993): *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Torre, Juan Carlos (1994): *América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles*, Buenos Aires: Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, DTS 122.
- Torre, Juan Carlos (1996): „Argentine: le péronisme, solution et problème de la crise“, in: *Problèmes d'Amérique Latine* 20, 41-46.

Torre, Juan Carlos/Palermo, Vicente (1992): *A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina*, unv. Man.

Verbitsky, Horacio (1993): *Hacer la Corte. La construcción de un poder absoluto sin justicia ni control*, Buenos Aires: Planeta.

Vidal, Armando (1995): *El Congreso en la trampa. Entretelones y escándalos de la vida parlamentaria*, Buenos Aires: Planeta.

Weyland, Kurt (1996): „Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities“, in: *Studies in Comparative International Development* 31, 3-31.

Williamson, John (1993): *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Economics.